

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 7 años de trabajo"

# Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 76

Septiembre de 2009

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**LXI**  
Legislatura

**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega  
Director General

Saúl Munguía Ortiz  
Encargado de la Dirección de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez  
Director de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León  
Encargado de la Coordinación Administrativa

Juan Carlos Amador Hernández  
Efrén Arellano Trejo

José Alonso Contreras Macías  
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez  
Gilberto Fuentes Durán

José de Jesús González Rodríguez  
Dunia Ludlow Deloya  
Jesús Mendoza Mendoza  
Salvador Moreno Pérez

Iván H. Pliego Moreno  
Octavio Ruiz Chávez  
Roberto Vallín Medina  
Carlos Agustín Vázquez Hernández  
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles  
Matilde Gómez Vega  
Mariela Monroy Juárez  
Roberto Ocampo Hurtado  
Edgar Pacheco Barajas  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

Documento de Trabajo, núm. 76, septiembre de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

## Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo

Septiembre de 2009

*Este documento tiene dos objetivos generales: primero, identificar los factores que explican las opiniones predominantes en la sociedad mexicana en torno al trabajo legislativo, en particular sobre la Cámara de Diputados; y segundo, definir algunas líneas de difusión útiles para una mejor comprensión sobre el significado y trascendencia de este órgano colegiado. Para lograr sus propósitos, este documento se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se hace un recuento sobre el contexto de opinión en que inicia su trabajo la LX Legislatura; en la segunda se hace un análisis de los factores que explican las percepciones predominantes sobre el trabajo legislativo y se muestra una comparación internacional; por último, en la tercera sección se describen los argumentos generales que pudieran contribuir a su reposicionamiento.*

### Planteamiento del problema

En México —como ocurre en muchos países del mundo— existe una ruptura entre la importancia que ha tenido el Congreso en los procesos de transición y consolidación de la democracia y el escaso conocimiento y aprecio que tienen los ciudadanos sobre dicha institución. La bibliografía especializada en el tema coincide en señalar que los congresos han realizado, entre otras, las siguientes aportaciones a los procesos de transición: un papel decisivo en la reforma o creación del orden jurídico posterior a las dictaduras; han sido los foros y espacios para las negociaciones entre las nuevas elites; han canalizado el conflicto y la reproducción del consentimiento democrático; y han revestido de una nueva legitimidad al régimen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> José Ramón Montero, “Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo a las Cortes Generales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 2, enero-abril de 1989, pp. 65-97, disponible en [www.cepc.es\\_rap.pdf](http://www.cepc.es_rap.pdf) (fecha de consulta: octubre de 2007); Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986; Giuseppe Di Palma, “La consolidación democrática:

Para el caso de México varias de estas aseveraciones son válidas. En la medida en que los ciudadanos diversificaron sus preferencias partidistas, las cámaras legislativas albergaron y articularon una nueva correlación de fuerzas, lo cual impactó en el diseño y aplicación de nuevas políticas pública. El Congreso mexicano representa, como ningún otro poder instituido, la pluralidad y diversidad del país; es el foro para el debate de las principales transformaciones legales y estructurales del país; el espacio privilegiado para el encuentro y negociación de los intereses regionales; y, entre otras cosas, la principal caja de resonancia de los temas de interés para el debate público.<sup>2</sup>

A lo anterior habría que añadir que, contrariamente a la versión más difundida por los medios, las últimas tres legislaturas, caracterizadas por la presencia de gobiernos divididos y un mayor protagonismo del Congreso, han permitido incrementar el número de iniciativas presentadas y discutidas, han dado una mayor presencia a los partidos de oposición, han disminuido el predominio del Poder Ejecutivo y, entre otras cosas, han hecho más transparente el debate entre los distintos actores políticos.<sup>3</sup>

En los estudios de opinión y encuestas realizadas en los últimos años en torno a la Cámara de Diputados, es posible identificar una segunda ruptura: por una parte, un amplio aprecio de la población por los valores y mecanismos esenciales del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, el equilibrio de poderes, la importancia de los diputados para la democracia y, entre otros, la necesidad de fomentar la participación ciudadana. Y en contraparte un escaso interés y conocimiento del trabajo legislativo, una notable insatisfacción con la manera como están funcionando los actuales mecanismos de representación política y una escasa confianza en los legisladores.

---

una visión minimalista”, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 42: 67-92, 1988; y Geoffrey Pridham, “The party-political context of parliamentary institutionalization in Southern Europe: theoretical and empirical perspectives”, ponencia presentada en la conferencia sobre *Parliaments and democratic consolidation in Southern Europe*, Barcelona, 1987.

<sup>2</sup> Cecilia Mora Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional: el congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, M. A. Porrúa, México, 2006, 254 pp.

<sup>3</sup> Banco Mundial. México, *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, 2007, pp. 61-86.

¿Cuáles son los factores que explican estas opiniones?, ¿cuáles son los datos disponibles para documentar estas dos rupturas en el ánimo de la opinión pública?, ¿cuáles son los cambios recientes observados en la evaluación y percepciones que tienen los ciudadanos sobre este tema? En las siguientes dos secciones se ofrecen respuestas cualitativas y cuantitativas en torno a estas interrogantes.

## **I. Contexto de opinión al inicio de la LXI Legislatura**

Actualmente, el contexto de opinión en torno al trabajo legislativo muestra diversos signos favorables. La confianza en los diputados ha estado creciendo desde hace dos años; el acuerdo con la forma como trabajan estos representantes —aunque bajo— se encuentra en un ciclo de crecimiento; y el resultado de las elecciones federales de donde surgió esta Legislatura arrojó resultados favorables de aprobación entre los ciudadanos.

Efectivamente, las elecciones federales de 2009 no tuvieron el grado de impugnación e incertidumbre generado por el proceso electoral de 2006. La evaluación sobre el desempeño del IFE en los últimos comicios federales mejoró. De acuerdo con Consulta Mitofsky, en las recientes elecciones crecieron los porcentajes de quienes estuvieron de acuerdo con la forma en que dicho instituto organizó la elecciones (pasó de 70 a 85% de 2006 a 2009); con la forma en que se dieron a conocer los resultados (de 61 a 83%) y la forma como se contaron los votos (58 a 82%).<sup>4</sup>

La confianza en los diputados —pese a ser baja— también ha mejorado en los últimos años. La gráfica 1 muestra una serie histórica que permite sostener que la confianza en estos legisladores ha crecido 45 por ciento respecto a los niveles que existían en 2004. Veamos la secuencia histórica de este crecimiento: entre 2005 y finales de 2006 se experimentó un crecimiento muy pronunciado. Se trata de los años de estabilidad y cierto crecimiento económico. Hacia 2008, periodo en cual se empezaron a sentir los estragos de la crisis económica, la

---

<sup>4</sup> Consulta Mitofsky, “Encuesta postelectoral”, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada del 24 al 28 de julio de 2009, mil casos, con un nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-3.1%.

confianza en los diputados tuvo un retroceso, pero al mismo tiempo se estabilizó en niveles relativamente altos. De cualquier manera, es posible sostener que el cuatrienio de 2006 a 2009 es el periodo con los niveles de mayor confianza que se haya tenido en los diputados.

Visto desde otra perspectiva, en esta serie histórica también se puede observar que en 2004 el promedio de confianza en los diputados fue de 4.5; que en 2007 se haya incrementado a 5.7; y que por primera vez, durante el segundo semestre de 2009, estos legisladores hayan obtenido una calificación aprobatoria, con registros de entre 6 y 6.1

La explicación de este crecimiento es —sin duda— multifactorial. Aquí anotamos dos fenómenos significativos presentes en el periodo analizado: primero, para los ciudadanos se ha hecho habitual el funcionamiento de gobiernos divididos y la presencia de un debate público y mediático intenso, sin que ambos procesos afecten el funcionamiento rutinario de las instituciones y la vida cotidiana de las personas.

Segundo, en todos estos años —como en ninguna otra época— se han difundido diversas campañas radiotelevisivas en torno al trabajo del Congreso de la Unión. De acuerdo con la encuesta del CESOP levantada a finales de 2008, una amplia mayoría de los entrevistados dijo recordar algún anuncio de la Cámara de Diputados, ya sea en televisión (64 por ciento) o en radio (9 por ciento).<sup>5</sup> Esta difusión fue posible, entre otras cosas, gracias a que desde 2002 el Poder Legislativo utiliza parte del llamado tiempo oficial en estos medios, el cual anteriormente era aprovechando únicamente por el Ejecutivo.

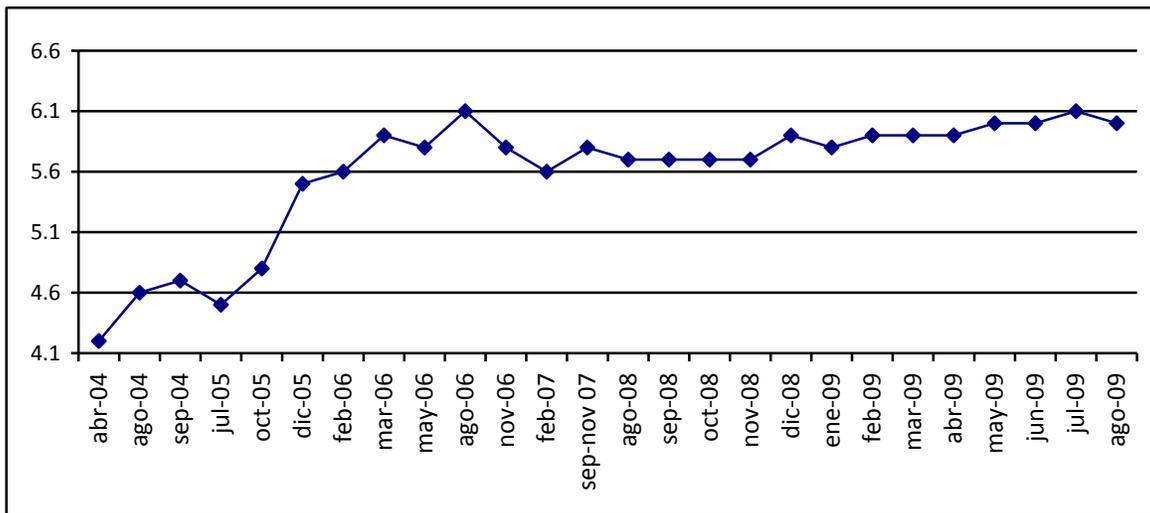
Los principales elementos recordados por los entrevistados también son significativos de la capacidad de penetración de estas campañas. Los más mencionados fueron: reforma energética (22.8%), la Cámara y sus funciones (14%), “conocer más en Canal del Congreso” (12%), Cámara de Diputados LX Legislatura (11%), “por los mexicanos trabajamos mejor” (8.2%), presupuestos del

---

<sup>5</sup> La encuesta CESOP 2008 corresponden al trabajo denominado “Estudio de evaluación sobre la acción legislativa”, con las siguientes características técnicas: levantamiento de campo 18 y 19 de octubre de 2008, 1,222. Entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 2.8%. Empresa responsable del levantamiento: Rvox. Marketing Research Global Network. Ambos estudios disponibles en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop) (fecha de consulta: septiembre de 2009).

país (6%), “promesas que están cumpliendo” (5.4%); logos de la Cámara, águila y escudo (3.1%).

Gráfica 1  
**En una escala como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a los diputados? (aquí se muestra promedio obtenido)**



**Fuente:** Consulta Mitofsky, *Boletín semanal*, marzo de 2008; y *Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política*, agosto de 2009. Disponibles en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx) (fechas de consulta: agosto de 2008 y septiembre de 2009, respectivamente).

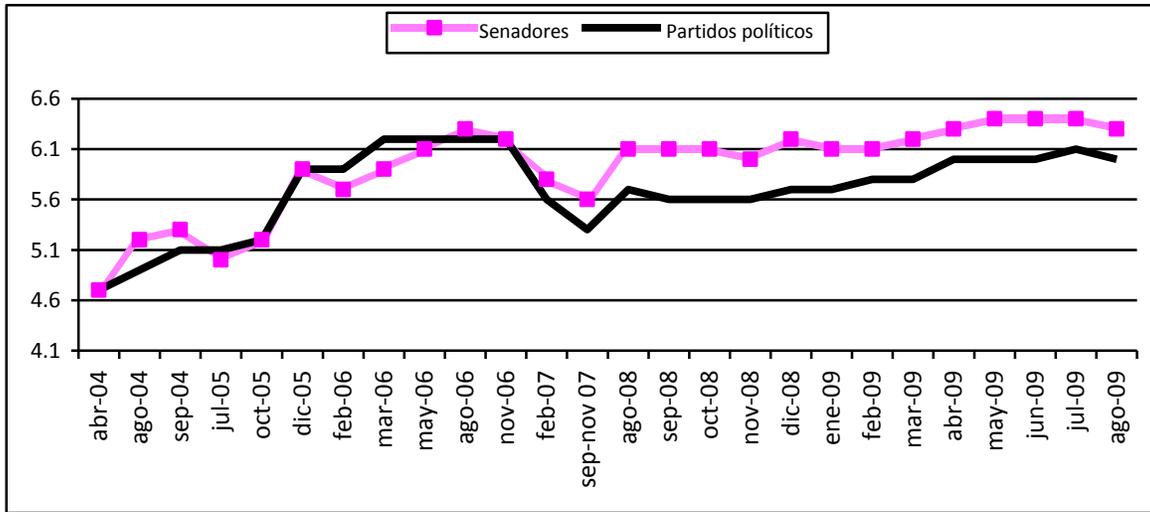
Esta tendencia ascendente ha sido experimentada también por Senadores y partidos políticos (véase gráfica 2). Los Senadores obtuvieron sus primeras evaluaciones aprobatorias durante 2006; y durante el periodo que va de agosto de 2008 a agosto de 2009 se han mantenido, ininterrumpidamente, por encima del promedio de 6. Con los partidos políticos, las tendencias son más similares a las observadas con los diputados. Todo esto permite sostener que en los últimos años se ha configurado una nueva percepción social en torno al trabajo legislativo y partidista en México.

### Niveles cíclicos de aprobación

En la gráfica 3 se muestra una visión retrospectiva, de casi dos Legislaturas, sobre la aprobación expresada por los ciudadanos con teléfono respecto al trabajo realizado por los diputados. Hay que advertir que las encuesta telefónicas reflejan generalmente la opinión de una población con mayores niveles de urbanización, escolarización y más sensible a los flujos informativos provenientes de medios de comunicación.

Gráfica 2

En una escala como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a ...? (aquí se muestra promedio obtenido)



**Fuente:** Consulta Mitofsky, *Boletín semanal*, marzo de 2008; y *Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política*, agosto de 2009. Disponibles en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx) (fechas de consulta: agosto de 2008 y septiembre de 2009, respectivamente).

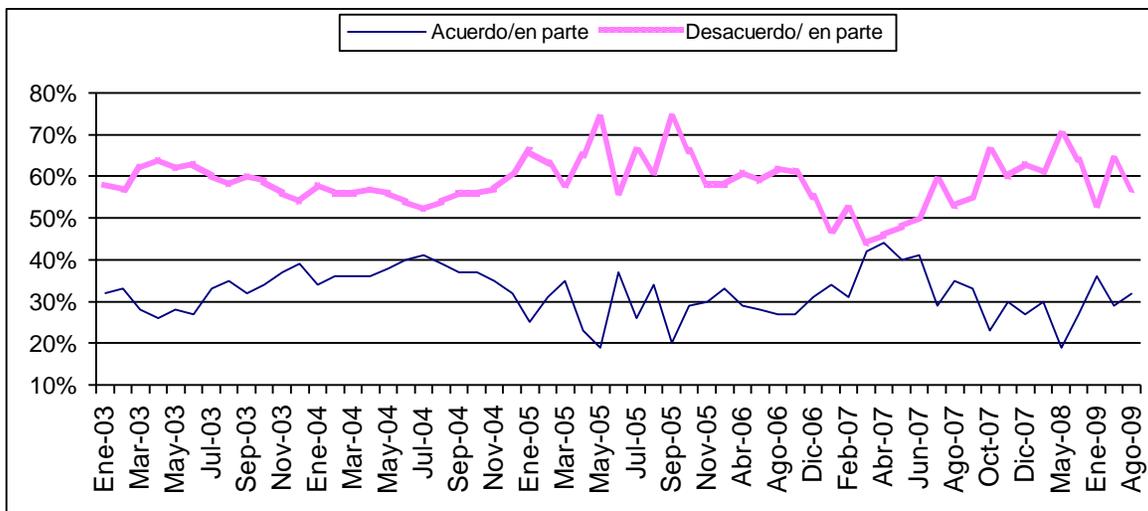
En esta serie histórica es posible encontrar un patrón de comportamiento: en los primeros años de la LIX Legislatura fueron creciendo los niveles de aprobación hasta alcanzar un techo máximo de 41% en julio de 2004; a partir de entonces esta aprobación se fue deteriorando. Esta caída se detuvo en los meses previos a las elecciones de 2006 y se remontó definitivamente cuando inició sus trabajos la LX Legislatura. A partir de entonces la aprobación en los diputados inició un nuevo ciclo de crecimiento, hasta alcanzar su techo máximo de 44% en abril de 2007. A partir de entonces inició la etapa de descenso, la cual se detuvo nuevamente en los meses cercanos a las elecciones de 2009. Como ha ocurrido en años anteriores, el inicio de una nueva Legislatura crea un contexto favorable para revertir la mala evaluación que existe sobre el Congreso y, como se observa en la gráfica 3, la etapa de su elección e instalación se da en un nuevo ciclo de crecimiento en la aprobación hacia los legisladores.

### Impacto del voto nulo

Después de las elecciones federales de julio de 2009 —realizadas para renovar la Cámara de Diputados— diversos organismos generaron encuestas y estudios

para determinar, entre otras cosas, las razones de los ciudadanos para participar o abstenerse, los motivos para elegir a uno u otro partido, así como para identificar la cercanía o distancia que existe entre electores y representantes populares.

Gráfica 3  
**Con lo que usted sabe, dígame, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera como están trabajando los diputados?**



**Fuente:** Ulises Beltrán y Asociados, con base en encuestas telefónicas nacionales, en *Excélsior*, 4 de febrero de 2008 y 7 de septiembre de 2009.

Este proceso electoral se caracterizó por la presencia inédita de un movimiento social y mediático dirigido a promover el voto nulo. Espacios en Internet (blogs y redes sociales), carteles y promocionales en los medios de transporte, así como las expresiones de diversos articulistas y líderes de opinión le dieron forma y contenido. Este movimiento arguyó, como parte de su estrategia, la falta de representatividad de los partidos políticos, la incapacidad de los mismos par dar cauce a las demandas populares debido al peso e influencia de los poderes fácticos, la incapacidad de los políticos para luchar contra la corrupción y la necesidad de que el voto nulo se convirtiera en una auténtica llamada de atención para emprender una reforma profunda de las instituciones.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tal vez uno de los momentos cumbres de este movimiento fue la formación, el 17 de junio de 2009, de la Asamblea Nacional por el Voto Nulo, en la cual participaron los politólogos Denisse Dresser, Sergio Aguayo y José Antonio Crespo, junto con otras 34 organizaciones. Un recuento sobre la génesis, desarrollo y principales pronunciamientos de este movimiento se encuentra en Ana Lilia Pérez, “Voto nulo + abstencionismo = punto de quiebre”, en revista *Contralínea*, disponible en <http://contralinea.info/archivo- revista/index.php/2009/07/05/voto-nulo-abstencionismo-punto-de-quiebre/> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2009).

El impacto de este movimiento, medido en función de la acción que proponía, no logró trascender los círculos sociales y de opinión en que se generó. El nivel de abstencionismo fue de 56%, una cifra inferior a la observada en las elecciones intermedias más recientes (58.81% en 2003). En tanto, el porcentaje de votos nulos fue de 5.39%. Esta cifra rompió la tendencia a la baja observada en este rubro (los votos nulos descendieron de 4.38% en 1991 a 3.36% en 2003), pero no creció significativamente en comparación con lo observado en las elecciones intermedias más recientes.<sup>7</sup>

Un estudio coordinado por la Fundación Este País, realizado con base en una encuesta de salida el día de las elecciones y una encuesta en vivienda, permitió comparar opiniones y actitudes de los ciudadanos mexicanos, divididos en tres sectores: uno, aquellos sectores que votaron por algún partido; dos, los que acudieron a las urnas a anular su voto; y tres, los que simplemente se abstuvieron.

El cuadro 1 muestra algunos resultados de este estudio. En primer lugar habría que destacar que la diferencia más notable entre estos sectores se observa precisamente en la percepción acerca de la representatividad que les otorgan a los diputados federales. Aquellos que votaron por un partido se sienten representados por los diputados en casi 48% de los casos; en contraste, entre anulistas y abstencionistas este porcentaje desciende hasta 31%. Lo segundo a destacar es que la mayoría de los entrevistados, sin importar el sector en el que se encuentren, no recordaron el nombre de su diputado y refirieron no haber recibido alguna comunicación del mismo sobre sus actividades y resultados. Este desconocimiento e incomunicación son particularmente acentuados entre abstencionistas. En el resto de los reactivos aquí incluidos no existen diferencias tan significativas entre estos sectores.

---

<sup>7</sup> Sobre este tema puede consultarse: Adriana G. Alonso Rivera, "Voto nulo: el rostro de la inconformidad", en *Reporte CESOP*, Cámara de Diputados, México, número 24, dedicado a Evaluación de la Jornada Electoral, julio de 2009, pp. 35-41.

Cuadro 1  
**Principales indicadores sobre la representación política,  
con base en Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano 2009**

	Votó por un partido	Votó nulo*	No votó
¿Cómo califica el funcionamiento de nuestra democracia? (1 es muy mal y 10 es muy bien)	5.8	4.8	4.9
Encuestados que se sienten <b>muy o medianamente</b> representados por su diputado federal	47.5%	31.5%	32.2%
Encuestados que se sienten <b>algo o nada</b> representados por su diputado federal	47.2%	62%	62.1%
Siente que los partidos políticos <b>escuchan mucho o algo</b> a ciudadanos como ella/él	38.9%	31.3%	34.9%
Siente que los partidos políticos <b>escuchan poco o nada</b> a ciudadanos como ella/el	60.1%	67.5%	63.2%
¿Qué tanto cree que los candidatos van a <b>cumplir sus promesas</b> de campaña? (1 es nada y 10 es mucho)	4.9	4.1	4
Encuestados que no recibieron ninguna comunicación de su actual diputado federal para explicar sus actividades y resultados	72.1%	74.5%	83%
Encuestados que no recuerdan el nombre de su actual diputado	64.2%	68.5%	83.3%

\* Incluye a quienes anulaban su voto, votaron en blanco o por un candidato independiente.

**Fuente:** Fundación Este País, “El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano”, *Este país*, número 222, septiembre de 2009, p. 11, con base en encuesta de salida posterior a las elecciones del 5 de julio de 2009, con 22,629 casos; y, para la columna “no votó”, encuesta nacional en vivienda, con 3,090 casos.

Con base en estos argumentos, es posible sostener que el movimiento a favor del voto nulo expresa una inconformidad mejor informada respecto a los abstencionistas, pero que también contiene críticas compartidas por los votantes. Así, la mayoría de estos tres sectores coinciden en que los partidos políticos escuchan “poco” o “nada” a los ciudadanos.

Si bien el voto nulo y el abstencionismo conllevan un mensaje político, también lo tiene el hecho de acudir a las urnas. De acuerdo con un estudio realizado por los despachos Grupo de Economistas Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas, los factores que propiciaron la participación en las recientes elecciones federales pueden agruparse en dos tipos de factores. Primero, aquellos que son inherentes al proceso electoral; y segundo, las opiniones que reflejan las percepciones del entrevistado respecto al contexto social que le rodea.

Para el primer grupo de factores, como se observa en el cuadro 2, se constata que una mayor participación electoral estuvo asociada a tener actualizada la credencial del IFE, a una mayor aprobación a este instituto, a la creencia de que las autoridades electorales garantizaron la limpieza electoral y a otorgarle una mayor representatividad a los partidos políticos. También es posible observar que entre la población que acudió a votar existe una mayor disposición para informarse sobre las campañas electorales y una mayor percepción de haber recibido información útil.

Por lo que se refiere al segundo grupo de factores, en el cuadro 2 se puede observar que el grupo de abstencionistas es el sector social menos afectado por problemas económicos y de inseguridad. En otras palabras, los votantes acudieron a las urnas, en alguna medida, acicateados por el hecho de haber sido afectados directamente o sus familiares por la crisis económica, el desempleo o haber padecido algún delito. No es difícil sostener que acudieron a las urnas en búsqueda por incidir en un cambio a su situación.

Cuadro 2  
Principales variaciones de opinión entre votantes  
y abstencionistas en las elecciones de julio de 2009

Reactivo	Votantes	Abstencionistas
Factores inherentes al proceso electoral		
<b>No tiene actualizado</b> su domicilio en su credencial de elector	26%	74%
<b>Desaprueba</b> la labor del IFE en las elecciones	27%	73%
<b>No cree</b> que las autoridades electorales garanticen la limpieza de las elecciones	35%	65%
Tiene la creencia de que <b>no será respetado</b> el resultado de las elecciones	32%	68%
Considera que los partidos existentes representan <b>"nada"</b> los intereses de la sociedad	32%	68%
Tiene <b>"nada"</b> de interés por informarse del desarrollo de la campañas electorales	22%	78%
Porcentaje que consideró que durante las campañas <b>no recibió información valiosa</b>	40%	60%
Factores del contexto social		
Porcentaje que siente que <b>no ha sido afectado por la crisis económica</b>	38%	62%
Porcentaje que <b>no tiene familiares que hayan perdido el empleo</b> durante este año	45%	55%

Reactivo	Votantes	Abstencionistas
Porcentaje que <b>no se siente afectado directamente por la inseguridad</b>	46%	54%
Porcentaje con familiares que <b>no han sido víctima de algún delito</b> en este año	47%	53%

**Fuente:** GEA-ISA, “Encuesta nacional simultánea a las elecciones federales del 5 de julio de 2009. Informe de resultados”, con base en encuesta nacional a la salida de las urnas y, para el caso de los abstencionistas, con encuesta nacional en vivienda, México, 2009, disponible en [www.isa.org.mx](http://www.isa.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2009).

### Prioridades temáticas

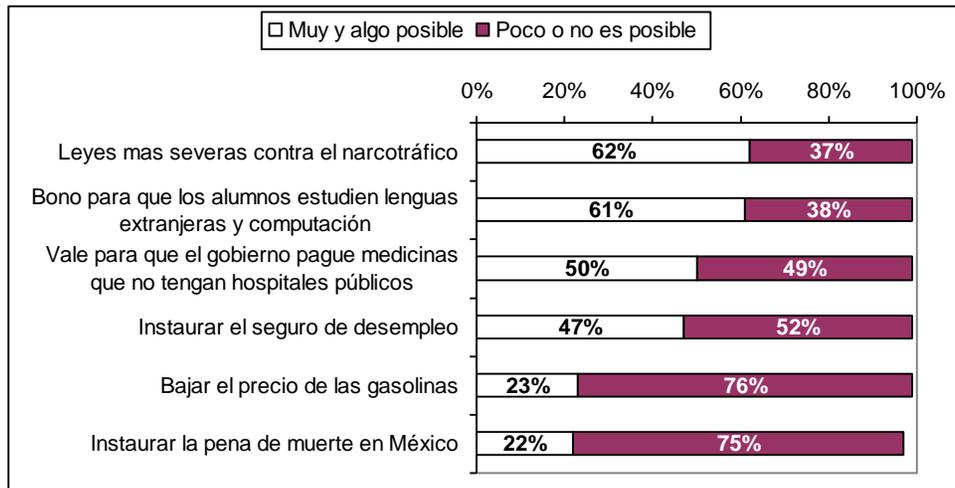
De acuerdo con una encuesta nacional telefónica, realizada por el despacho de Ulises Beltrán y Asociados, la mayoría de los ciudadanos considera muy posible que la próxima Legislatura apruebe leyes más severas contra el narcotráfico, un bono para que los alumnos estudien lenguas extranjeras y computación; alrededor de la mitad de ellos ve posible la aprobación de vales para ser canjeados por las medicinas que no estén disponibles en los hospitales públicos y un seguro contra el desempleo. En tanto, porcentajes menores al 25% ven posible bajar los precios de las gasolinas e instaurar la pena de muerte (véase gráfica 4).

En cuanto a las principales motivaciones para definir su voto, según el estudio de GEA-ISA ya citado, las percepciones sobre la situación de la economía fueron decisivas para que los electores definieran el sentido de su voto. El retroceso del PAN —según este argumento— obedeció a que sus electores diversificaron su voto en búsqueda de otras opciones. En concordancia con esta tendencia, las prioridades de electores y de la población en general, como temas que esperan sean atendidos por los próximos diputados, son principalmente mejorar la economía (35%), enfrentar la inseguridad (24%), la pobreza (17%), el narcotráfico (10%) y la corrupción (8%).

Por otra parte, la evaluación que predomina sobre el trabajo de los diputados, así como la distancia percibida por la población respecto a los políticos en general, explican que las posibles reformas electorales que convocan un mayor acuerdo ciudadano son aquellas dirigidas a profundizar la rendición de cuentas, consultar a los ciudadanos en la toma de decisiones y reducir las prerrogativas de los partidos políticos. El tema de la reelección resulta paradigmático, ya que entre la mayoría de los entrevistados no es percibido como un factor coadyuvante para

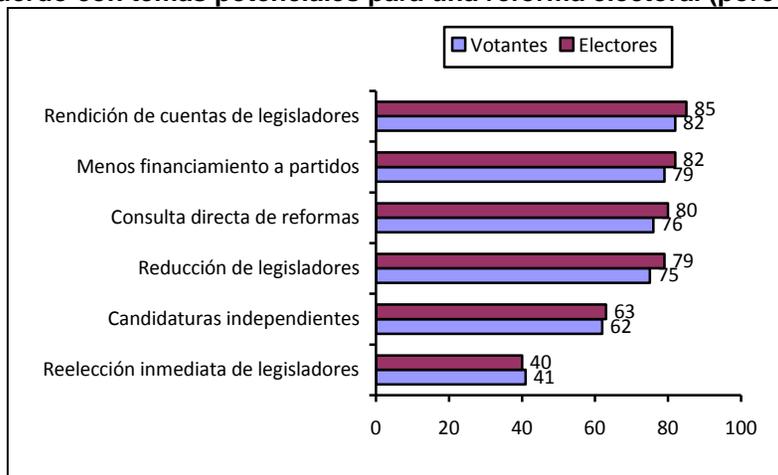
la rendición de cuentas, sino como un posible recurso para la ampliación de las prerrogativas de los legisladores y de ahí la escasa aprobación que tiene (véase gráfica 5).

Gráfica 4  
**Le voy a leer algunas propuestas de los partidos políticos. Con lo que usted sabe o ha oído, ¿qué tan posible es que los diputados y senadores aprueben la propuesta de ...?**



**Fuente:** Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, “Confían que el PRI apoyará al Presidente”, en *Excélsior*, 7 de septiembre de 2009, p. 6. Con base en encuesta nacional telefónica, levantamiento 2 y 3 de septiembre de 2009, 400 casos, con margen de error de +/-5%.

Gráfica 5  
**Acuerdo con temas potenciales para una reforma electoral (porcentajes)**



**Fuente:** tomada de GEA-ISA, *op. cit.*, p. 145.

## II. El reto permanente de la opinión pública

Pese a la importancia institucional y funcional del Congreso para la democracia mexicana, así como a la mejoría relativa de la evaluación y percepciones en torno a la Cámara de Diputados, los ciudadanos tienen un escaso conocimiento sobre el trabajo legislativo y no se consideran representados por las autoridades electas. Estos fenómenos se explican, en alguna medida, por la conjunción de los siguientes factores:

**a) Factores históricos.** Antes del surgimiento de la pluralidad partidista, en México el Poder Legislativo estaba prácticamente relegado a las decisiones del Ejecutivo. La bibliografía sobre el tema señala que el Congreso ejercía un papel simbólico que daba legitimidad a las decisiones del Presidente, que servía como un instrumento para recompensar la lealtad de la clase política y, entre otras cosas, para preparar cuadros políticos.<sup>8</sup> No era el foro para el debate y la confrontación partidista. En términos de percepciones políticas, esta situación retrasó la pedagogía del debate público en México, en donde se ejerce, entre otros, el aprecio por la tolerancia, el respeto por las minorías y la toma de decisiones a través de la discusión y la negociación. Evidentemente este tipo de factores tienen un peso cada vez menor entre las nuevas generaciones.

**b) Factores culturales.** Como se desprende del inciso anterior, durante décadas la cultura política mexicana estuvo dominada por un doble discurso: el predominio formal de la democracia y la escasa importancia de la misma en la distribución del poder político. Almond y Verba, en un estudio pionero sobre este tema, identificaron un carácter esquizoide en la cultura política mexicana, tanto en sus elites como en sus bases: los ciudadanos sentían cierto orgullo del gobierno, depositaban su fe en las “metas de la Revolución” e incluso creían que el gobierno nacional estaba poniendo en marcha progresivamente esas metas; pero al mismo tiempo los políticos, funcionarios y, sobre todo, la policía eran poco estimados. El

---

<sup>8</sup> Cfr. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965, pp. 32-33; y Peter Smith, *Los laberintos del poder (El reclutamiento de las élites políticas en México)*, El Colegio de México, México, 1981, p. 279.

soborno, el nepotismo y el clientelismo se convirtieron en recursos frecuentes en la relación con la autoridad.<sup>9</sup>

Esta situación generó, entre otras cosas, un amplio distanciamiento entre políticos y ciudadanos. A la desconfianza tradicional de los gobernados se sumó la desconfianza en la participación ciudadana.<sup>10</sup> Las elecciones eran un rito, no una lucha estratégica entre actores y proyectos políticos. Todo ello impidió profundizar en el establecimiento y funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Como es sabido, la transformación de la cultura política requiere procesos de larga maduración. En la etapa actual, de acuerdo con los estudios disponibles en la materia, no se han registrado grandes cambios. Como lo expresó Jacqueline Peschard, la mayoría de la población, sigue relacionándose con la política “a partir de la desconfianza en las instituciones, con desapego respecto a las normas legales y aunque tiene mayor acceso a la información –dada la expansión de los medios de comunicación– sigue manifestando desinterés en la política”.<sup>11</sup>

El desinterés, la poca y mala información política y la escasa influencia que percibe en sí misma la población sobre los legisladores, son factores que delimitan en gran medida el aprecio que pudieran tener los ciudadanos por el trabajo de los legisladores.

**c) Debilidades frente al debate mediático.** Como lo han sostenido diversos analistas, los medios masivos de comunicación han impuesto sus propias modalidades al debate público contemporáneo. La información personalizada (que proviene de una persona fácilmente identificable por el público), fragmentada,

---

<sup>9</sup> Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, p. 10.

<sup>10</sup> Luis Salazar, “Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global”, en *Revista A*, vol. IX, núm. 23/24, enero-agosto de 1988, p. 176; e Iván Zavala, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPyS, Miguel Angel Porrúa grupo editorial, México, 2001.

<sup>11</sup> Jacqueline Peschard Mariscal, “El perfil de la cultura política predominante”, en Autores varios, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Secretaría de Gobernación y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2002, p. 146.

dramatizada y espectacular es preferida por los medios, ya que se adapta mejor a sus formatos de transmisión y a las preferencias de sus audiencias.<sup>12</sup>

La información que proviene del Congreso no embona con dichos requerimientos. Se trata de un órgano colegiado, en el cual difícilmente puede prevalecer una comunicación *personalizada* con el público. Lo *espectacular* o lo *dramático* es el desacuerdo, las protestas y las expresiones de inconformidad, no así el consenso o el análisis ponderado de las disyuntivas que necesariamente conlleva la adopción de una política pública.

El legislador discute y aprueba el presupuesto público, pero la parte más visible (y televisable) no le corresponde: no inaugura obras ni entrega los beneficios tangibles de los programas sociales. El proceso dilatado que conlleva la elaboración de un diagnóstico sobre la necesidad de una reforma legal, la discusión de una o varias iniciativas y su eventual aprobación no son llamativos para los telespectadores. Peor aún, la ley en sí misma o el respeto a su correcta aplicación son poco valorados por la opinión pública.<sup>13</sup>

**d) Vulnerabilidad frente a otros poderes.** Uno de los riesgos más señalados que enfrentan las democracias contemporáneas son las distorsiones e influencia que tienen llamados *poderes fácticos*, tales como los mercados financieros, los organismos internacionales de crédito y diversos grupos de interés (empresarios y terratenientes), que limitan y coaccionan a las instituciones.<sup>14</sup> En diversas coyunturas, el Congreso mexicano ha sido objeto de diversas campañas provenientes de poderes institucionales y fácticos, cuando alguno de ellos ha sentido afectados sus intereses por las acciones legislativas y de control inherentes a la labor legislativa.

---

<sup>12</sup> Cfr. Gingras, Anne-Marie, “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”, en Gauthier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps.), *Comunicación y política*; Gedisa, editorial, Colección El Mamífero Parlante, Barcelona, 1998, pp. 34 a 40; y Jean Mouchon, *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa editorial, colección El mamífero parlante, España, 1999, p. 16.

<sup>13</sup> Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, febrero de 2003; IFE-IIS-UNAM, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, julio de 2003.

<sup>14</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

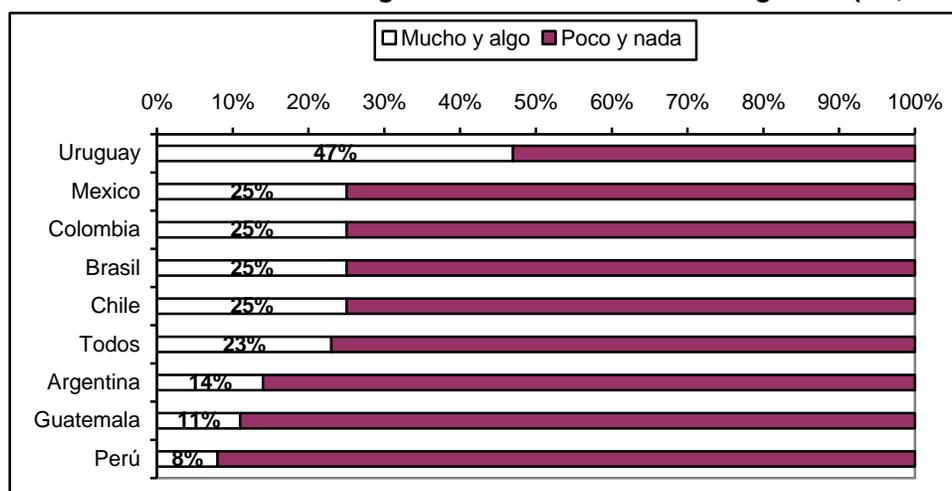
## Contexto de crisis política

La ruptura que existe entre ciudadanos y legisladores es parte de un contexto más amplio que se caracteriza por la distancia entre ciudadanos y políticos. Un fenómeno que no es exclusivo de nuestro país.

En la gráfica 6 se muestra la confianza que existe en el Congreso en los ocho países latinoamericanos incluidos en la ronda más reciente de la Encuesta Mundial de Valores. Ahí se observa que los niveles existentes en México son compartidos por varios países de la región. En los extremos se encuentran Uruguay, con los niveles de confianza más altos de la región y, con los niveles más bajos, Argentina, Guatemala y Perú, países que están atravesando la crisis de confianza en los congresistas más acentuada de la zona.

Gráfica 6

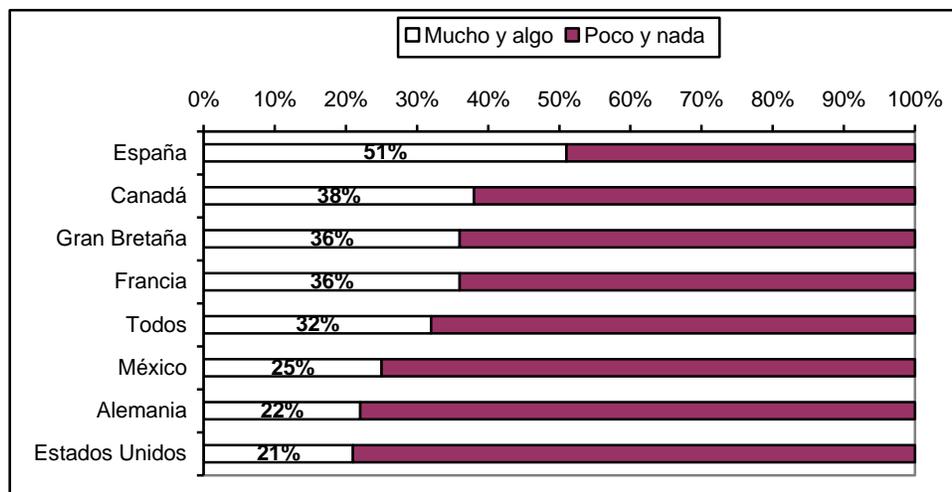
¿Qué tanta confianza tiene en las siguientes instituciones: el Congreso? (AL, 2004-2006)



**Fuente:** Elaborada con base en Banco de Datos de la Encuesta Mundial de Valores, encuestas nacionales realizadas durante 2004 en Guatemala; 2005 en México y Colombia; y 2006 en el resto de los países. Disponible en [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) (fecha de consulta: septiembre de 2009).

La gráfica 7 nos permite voltear la vista hacia los países llamados desarrollados. Los casos aquí considerados nos permiten comparar la situación de México y Estados Unidos con diversos sistemas parlamentarios. En este caso nuestro país está ubicado debajo del promedio de los países seleccionados. En el extremo superior se encuentra España, con un nivel de confianza de 51%; en el rango inferior se encuentran Estados Unidos y Alemania, con rangos incluso más bajos que los observados en nuestro país.

Gráfica 7  
**¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las siguientes instituciones: el Congreso o Parlamento? (países desarrollados, 2005-2007)**



**Fuente:** Elaborada con base en Banco de Datos de la Encuesta Mundial de Valores, encuestas nacionales realizadas durante 2005 en México; 2007 en España; y 2006 en el resto de los países. Disponible en [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) (fecha de consulta: septiembre de 2009).

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en América Latina al mismo tiempo que se ha avanzado en la construcción de sistemas e instituciones políticas democráticas, se vive una crisis política en diversos grados. Esta crisis se expresa —según el PNUD— tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos políticos, como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que demanda la ciudadanía.<sup>15</sup>

Así, en una gran parte de los países democráticos coexiste un apoyo mayoritario a las instituciones y valores de la democracia, al mismo tiempo que un extendido sentimiento de desconfianza hacia la *praxis* política, los partidos y los políticos profesionales.

Algunos factores que se han utilizado para explicar dicha desconfianza son los siguientes:

1. Debilitamiento de los vínculos de identificación entre ciudadanos y partidos que se viene produciendo desde los años 60, y que podría ser consecuencia de los cambios sociales expresados en la crisis de 1968.

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, p. 49.

2. Frustración por los resultados de la política, sobre todo en el caso en el que las principales fuerzas políticas se revelan limitadas para garantizar un modelo económico de crecimiento estable.
3. Un proceso cada vez más complejo para lograr la agregación de preferencias, así como para hacer compatibles la resolución de los problemas generales y la satisfacción de demandas particulares sobre las que es difícil el consenso.<sup>16</sup>
4. La distancia que media entre la ley y la realidad. A pesar de la existencia de un marco normativo en el cual se consagran las normas de convivencia democrática, las estructuras sociales y políticas reales se configuran de una manera muy distinta.
5. Lo extendido de la corrupción. En México, la corrupción no es un fenómeno aislado: ha tenido una presencia muy extendida a lo largo de la historia y es una conducta recurrente en la vida cotidiana. La corrupción, la arbitrariedad y la impunidad han impedido la conformación de un marco de reglas aceptadas y respetadas colectivamente.
6. El choque entre las tendencias modernizantes y las estructuras sociales tradicionales. En el análisis de la legitimidad de la democracia moderna, se ha encontrado un carácter mixto de sus fuentes, en donde se pueden encontrar fundamentos basados en la creencia de la legalidad conviviendo con ingredientes carismáticos, e incluso tradicionales. En sociedades como la mexicana, dice Noemí Luján Ponce, se ha avanzado sobre la ruta de la modernidad sin haber sustituido estructuras y prácticas tradicionales.<sup>17</sup>

Sobre estos temas Giovanni Sartori ha observado que los cambios introducidos por la vida en las grandes concentraciones urbanas han transformado las formas de desarrollo de la democracia. En palabras del politólogo italiano:

---

<sup>16</sup> Ludolfo Paramio, “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, documento de trabajo 98-11, disponible en [www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es) (fecha de consulta: enero de 2008).

<sup>17</sup> Noemí Luján Ponce, *La construcción de la confianza política*, colección “Temas de la Democracia”, ensayos, núm. 6, Instituto Federal Electoral, México, 1999, pp. 92-96.

La megalópolis no favorece el sentido de la eficacia individual y, en su lugar, promueve la atomización y fomenta la despersonalización que lleva a la anomia. Un segundo factor es la dramática aceleración de la historia, de la máquina del tiempo. El mundo actual se mueve a tal velocidad que en el breve espacio de una vida llegamos a convertirnos en ajenos totalmente al mundo que conocimos en nuestra niñez. Aun si lo novedoso supone una mejora respecto de lo que le precedió, la experiencia sigue siendo la propia de un desarraigo histórico traumático. El tercer factor, concomitante, es la tasa y el avance de la movilidad horizontal. En las sociedades occidentales un número cada vez menor de gente vive y muere donde nace; y esto supone el desarraigo de la comunidad.<sup>18</sup>

En síntesis --como lo señala el propio Sartori-- ha desaparecido el abrigo que anteriormente proporcionaba el grupo primario; la sobrevivencia en entornos rápidamente cambiantes deja el camino sembrado de abandonos e inadaptaciones; el vacío resultante provoca la alienación y la anomia.

### **III. El círculo virtuoso de la legitimidad democrática**

En el caso del Congreso mexicano, como se mostrará a continuación, existen evidencias de que se ha consolidado entre la población lo que algunos autores han denominado “apoyo difuso” a la institución, que alude a la adhesión al sistema político en general y a sus reglas. En contraste con el “apoyo específico”, que se refiere al apoyo nominal o concreto que beneficia a las personas que se encuentran en el cargo.<sup>19</sup> Un punto de partida para subsanar las rupturas que existen entre la opinión pública y el Congreso podría ser aprovechar este apoyo difuso y vincularlo a la promoción y difusión de los valores democráticos que le son inherentes.

Un primer obstáculo en esta tarea son los escasos conocimientos y el desinterés que tienen los ciudadanos en torno al trabajo legislativo. Esta situación se puede convertir en una ventana de oportunidad, pues está indicando la necesidad de ampliar y diversificar la información disponible para los ciudadanos en torno a las facultades y desempeño de los diputados. Con base en las encuestas realizadas por el CESOP en 2007 y 2008, se ha constatado que

---

<sup>18</sup> Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Alianza editorial, Madrid, Tercera reimpresión, 2001, p. 48.

<sup>19</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.

alrededor de 60% de los entrevistados desconoce datos elementales sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión, tales como las cámaras que lo integran, la facultad que tienen los Diputados para reformar la Constitución, el partido con el mayor número de legisladores, la existencia del Canal del Congreso o el número total de diputados federales. Al mismo tiempo, una proporción similar manifiesta tener “poco” o “nada” de interés en los temas discutidos por los legisladores (véase cuadro 3)<sup>20</sup>

Cuadro 3  
**Conocimientos generales de los ciudadanos sobre la Cámara de Diputados (porcentajes)**

Reactivo	2007	2008
Sabe que los Diputados reforman la Constitución	39%	30%
Conoce qué partido tiene más Diputados en la Cámara	31%	s/d
Conoce qué cámaras integran el Congreso de la Unión	31%	30%
Ha visto o conoce el Canal del Congreso	24%	38%
Conoce el número de Diputados federales que integran la Cámara	19%	13%
Tiene “ <b>mucho</b> ” o “ <b>algo</b> ” de interés en los temas que se discuten en la Cámara de Diputados	38%	39%
Tiene “ <b>poco</b> ” o “ <b>nada</b> ” de interés en los temas que se discuten en la Cámara de Diputados	61%	57%

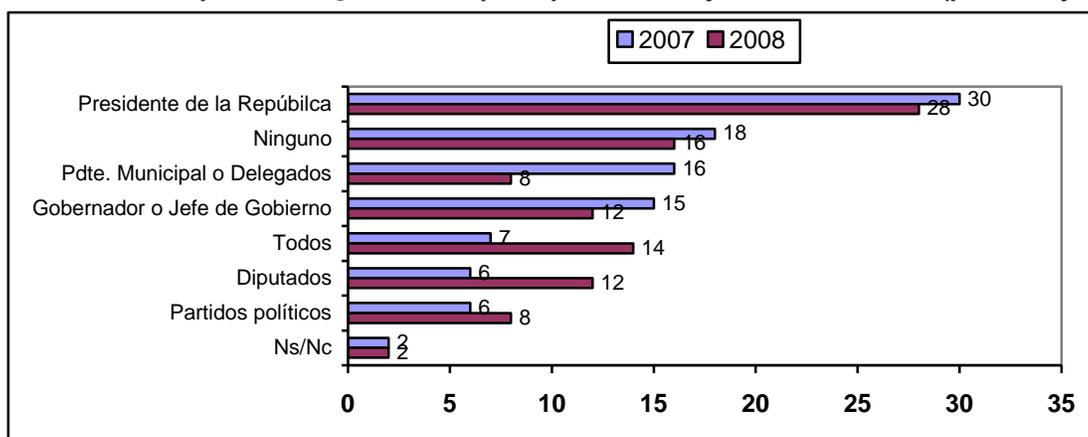
**Fuente:** encuestas nacionales CESOP, 2007 y 2008, *op. cit.*

Un segundo gran obstáculo es la escasa representatividad y confianza que los ciudadanos otorgan a los diputados. Sin embargo, la falta de representatividad no es un problema exclusivo de los legisladores, pues las padecen —en casi todo el mundo— los partidos políticos y la política en general, tal como se detalló líneas arriba. La gráfica 8 muestra algunos datos sobre la situación en México. El presidente de la República, la figura política mejor conocida y evaluada en nuestro país, tiene un promedio de 29 por ciento en este rubro entre 2007 y 2008. Los diputados registraron en estos años una mejoría, pues la cifra correspondiente se incrementó de 6 a 12 por ciento.

<sup>20</sup> Los datos de la encuesta CESOP 2007 corresponden al trabajo denominado “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, la cual se realizó con las siguientes características técnicas: levantamiento en campo del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1,200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%. Empresa responsable del levantamiento: Ipsos-Bimsa. Los detalles técnicos de la encuesta CESOP 2008 fueron mencionado en la nota al pie número 5 de este documento.

Gráfica 8

De esta lista de personas, ¿cuál cree que representa mejor sus intereses? (porcentajes)



Fuente: CESOP 2007 y CESOP 2008.

### Valores cívicos del trabajo legislativo

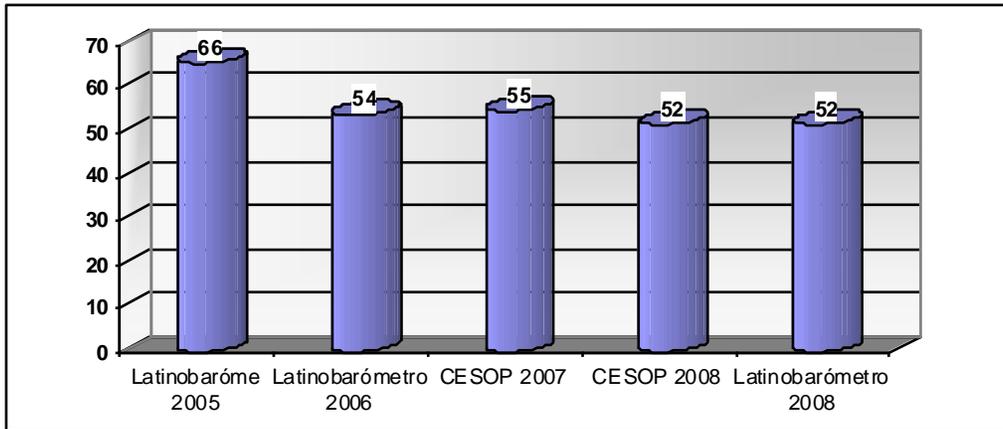
En esta sección se revisarán aquellos indicadores que permiten constatar que entre los ciudadanos mexicanos se ha consolidado una mayoría que se adhiere u ofrece su “apoyo difuso” al Congreso. Para ello se analizarán lo que aquí podemos denominar los cuatro valores esenciales del trabajo legislativo. El primero de ellos es la relación intrínseca que existe entre democracia y Congreso; el segundo es la función de los congresistas como contrapeso y vigilante del poder Ejecutivo; el tercero es el pluralismo; y el cuarto la participación de los ciudadanos. ¿Cómo se encuentran los mexicanos en cada uno de estos valores?, ¿qué tendencias se observan en los últimos años? A continuación abordaremos estas interrogantes.

#### a) Relación Congreso-democracia

Para poco más de la mitad de población la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados. La gráfica 9 permite comparar estudios realizados entre 2005 y 2008. El porcentaje que sostiene esta opinión oscila entre 52 y 55 por ciento.

**Gráfica 9**

Porcentaje de la población que considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin Diputados



**Fuentes:** Latinobarómetro, reportes de prensa 2005, 2006 y 2008, disponibles en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (fecha de consulta: septiembre de 2009) y CESOP (2007 y 2008), con base en encuestas nacionales en vivienda, realizadas en diciembre de 2007 y octubre de 2008, respectivamente.

||

### **b) Contrapeso y vigilante del Ejecutivo**

Uno de los principales estereotipos utilizados en contra del trabajo legislativo es la asociación de los diputados con los conflictos. Esta asociación suele ser exitosa porque, efectivamente, para 40 por ciento de los ciudadanos resulta cierta o cuando menos creíble. Sin embargo, para la mayoría (60 por ciento en la última medición disponible), también es posible identificar a estos representantes con valores positivos, tales como acuerdos, diálogo y contrapeso del ejecutivo (véase gráfica 10).

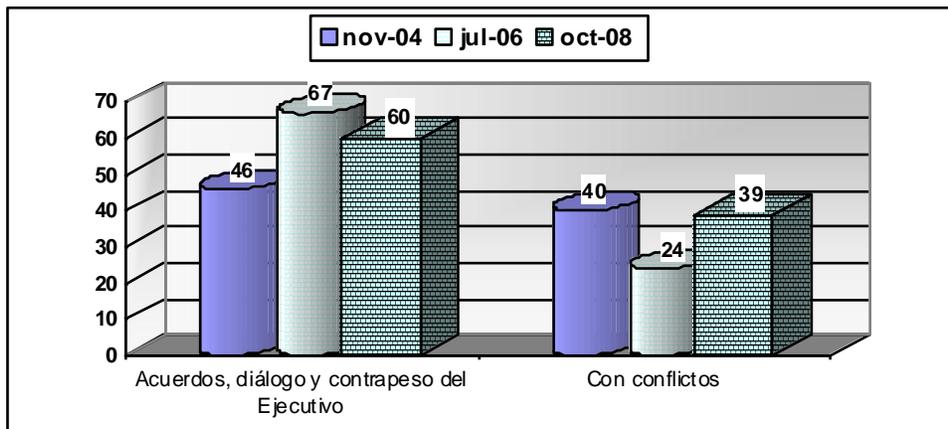
A lo anterior hay que añadir, tal como lo han mostrado las encuestas del CESOP, que los ciudadanos tienen en alta estima la posibilidad de que los diputados vigilen y sirvan como contrapeso a las decisiones del Ejecutivo, pero sin que esto implique obstruir la acción de gobierno.

Como se observa en la gráfica 11, sectores mayoritarios de la población se muestran a favor de que los diputados vigilen al Presidente y a su equipo de trabajo; y valoran positivamente el hecho de que el Presidente pida autorización para definir y ejercer el presupuesto. En tanto, sólo para un sector de entre 30 y 32 por ciento es “bueno” o “muy bueno” que los legisladores “frenen” el trabajo del Presidente. Es decir, los ciudadanos valoran positivamente el equilibrio de

poderes, pero rechazan la posibilidad de que esta característica del sistema político sirva para frenar al Ejecutivo.

**Gráfica 10**

Le voy a mencionar una lista de opciones, por favor dígame con cuál de ellas identifica más a la Cámara de Diputados

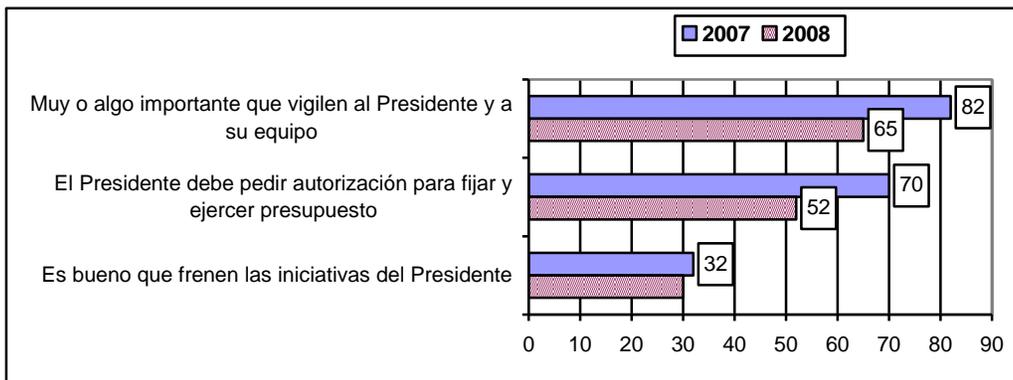


Nota: para cada año, con “no sabe” y “no contestó” y otros = 100%

Fuente: Parametría, “Diputados incomprendidos, pero bien calificados”, con base en encuestas nacionales en vivienda”, [www.parametria.com.mx](http://www.parametria.com.mx) (fecha de consulta: enero de 2008); y para 2008, CESOP, 2008.

**Gráfica 11**

**Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo (porcentajes)**



Fuente: CESOP (2007 y 2008).

Los estudios realizados por el CESOP también arrojan información relevante sobre la “responsabilidad” que la ciudadanía atribuye al Congreso o al Presidente de la República, respecto a los que son normalmente los principales problemas identificados por la población. Respecto al problema de la inseguridad, como se observa en el cuadro 4, los sectores más amplios de la población (entre 47 y 68%) coinciden en señalar que este problema no se ha resuelto porque el Presidente o las autoridades del Ejecutivo no aplican las leyes existentes. En

tanto, entre 13 y 20 por ciento consideran que el Congreso tiene una mayor responsabilidad por no reformar o crear nuevas leyes.

En materia económica, las responsabilidades están más repartidas. Sin que existan mayorías al respecto, casi un tercio de los entrevistados consideraron que la falta de empleo es responsabilidad del Presidente (por no cumplir sus promesas de campaña) y entre 21 y 23 por ciento que es culpa del Congreso (por no aprobar las reformas que necesita el país).

Cuadro 4

**Autoridad a quien la población atribuye los problemas del país en los siguientes rubros una mayor responsabilidad (porcentajes)**

	<b>Congreso: faltan crear o modificar leyes</b>	<b>Presidente: no se aplican leyes existentes, no cumple promesas</b>	<b>Ambos</b>
El problema de la inseguridad	<b>2007:</b> 13% <b>2008:</b> 20%	<b>2007:</b> 68% <b>2008:</b> 47%	<b>2007:</b> 15% <b>2008:</b> 26%
La falta de empleos	<b>2007:</b> 23% <b>2008:</b> 21%	<b>2007:</b> 33% <b>2008:</b> 30%	<b>2007:</b> 24% <b>2008:</b> 24%
Los problemas económicos	<b>2007:</b> 29% <b>2008:</b> s/d	<b>2007:</b> 25% <b>2008:</b> s/d	<b>2007:</b> 18% <b>2008:</b> s/d

Fuente: CESOP 2007 y CESOP 2008.

### **c) El valor del pluralismo**

Por lo que respecta al pluralismo existente en la Cámara de Diputados, los ciudadanos muestran, sólo en apariencia, una contradicción: están a favor de una Cámara diversa e incluyente de todos los partidos en la toma de decisiones (dos tercios así lo manifestaron), aunque también reconocen que la falta de mayoría fomenta el conflicto. Esto se puede interpretar en el sentido de que el ciudadano busca un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos, que sirva con contrapeso político, pero que no redunde en parálisis (véase gráfica 12).

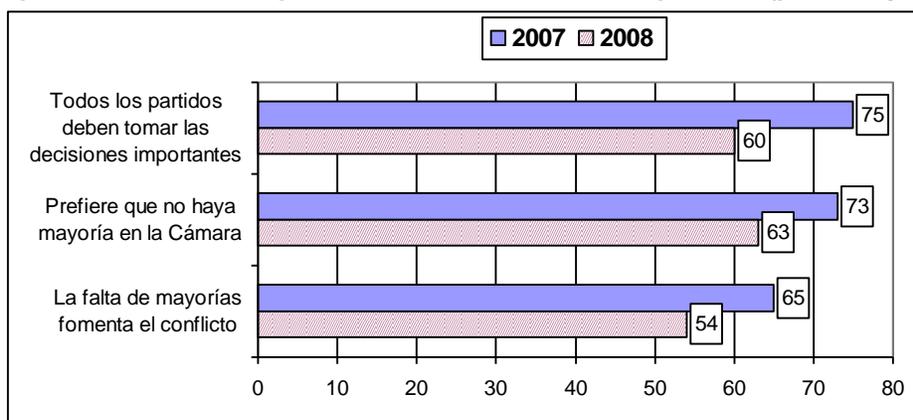
### **d) Participación ciudadana**

Diversos estudios han destacado la opinión mayoritaria de los ciudadanos a favor de que sean tomados en cuenta por sus legisladores. Nueve de cada diez entrevistados estuvieron de acuerdo en que, para un Diputado, deben ser más importantes los intereses de los ciudadanos que representan, que los intereses de

su partido; un número similar asintió ante la necesidad de que los diputados consulten con los ciudadanos el sentido de su voto.

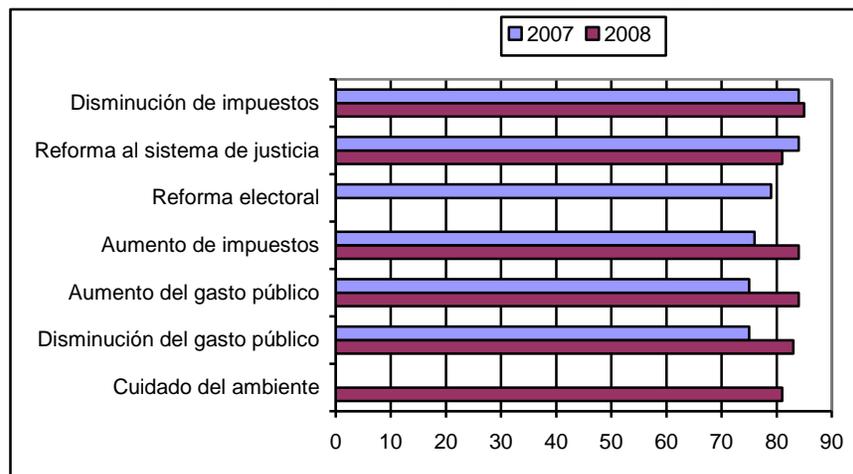
Como se observa en el gráfica 13, la opinión mayoritaria a favor de que los ciudadanos tengan oportunidad de expresar sus opiniones, se mantiene en los principales temas de trabajo de los legisladores.

Gráfica 12  
Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados (porcentajes)



Fuente: CESOP 2007 y 2008.

Gráfica 13  
Rubros en los cuales los ciudadanos consideraran que deben ser consultados por los diputados (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2007 y CESOP, 2008.

## **Conclusiones**

La consolidación de la democracia en México enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es alcanzar su plena legitimidad. Este proceso implica construir políticas públicas más eficientes, pero también lograr que la población conozca e interiorice la complejidad de los procesos democráticos.

En este contexto la Cámara de Diputados enfrenta varios retos. Los ciudadanos, a pesar de que en su mayoría reconocen a este órgano como componente esencial de la democracia, tienen escasos conocimientos sobre su funcionamiento, no se sienten representados por los legisladores y tienen bajos niveles de confianza en los mismos.

Como se expresó en este documento, existe una ruptura entre la importancia que ha ido ganando el Congreso en la vida política del país y los niveles de conocimiento y aprecio que muestran la ciudadanía hacia este órgano constitucional.

También existe una ruptura entre la nueva densidad legislativa que tiene el Congreso mexicano —medida en función de la capacidad de más actores para proponer y aprobar leyes— y los constantes estereotipos utilizados para descalificar al trabajo legislativo.

Para subsanar estas rupturas, el Congreso enfrenta varios obstáculos: culturales, debido a la escasa comprensión que existe entre ciudadanos y líderes de opinión sobre sus atribuciones y alcances; de proyección mediática, que se refieren a las dificultades para proyectar en los medios (generalmente regidos por lo espectacular y lo inmediato) la complejidad y temporalidad del trabajo legislativo; de correlación de fuerzas, que se refiere al interés que han mostrado diversos actores políticos por atacar y desprestigiar el trabajo legislativo; e históricos, referido a las inercias de opinión predominantes heredadas de la época en que el Congreso tenía un papel menos relevante en la articulación de interés y fuerza políticas.

En este documento se identificaron diversos elementos para subsanar estas rupturas. Son de dos tipos: coyunturales y de largo plazo. En el primer grupo se detalló y se comprobó que la confianza en los diputados (como también en

senadores y partidos políticos) creció considerablemente entre los años de 2005 y 2006; y que entre 2008 y 2009 se ha mantenido estable en niveles relativamente altos. Esto nos llevó a sostener que existen evidencias de que se está configurando una nueva percepción social sobre el trabajo partidista y legislativo.

También coyunturalmente, la elección de 2009 y el inicio de una nueva Legislatura marca —como ha ocurrido en las dos Legislaturas anteriores— un ciclo favorable de “mayor acuerdo” con el trabajo de los diputados.

En los elementos de largo plazo, se mostraron evidencias numéricas de que amplios sectores de la población tienen un alto aprecio por diversos valores que dan sustento al trabajo legislativo. Se identificaron cuatro valores cívicos: el carácter ineludible de la existencia del Congreso para el funcionamiento de la democracia; la necesidad de que los legisladores sean un vigilante y contrapeso del Ejecutivo; el valor del pluralismo para la toma de decisiones; y el deseo de los ciudadanos por ser tomados en cuenta en las principales decisiones.

Las campañas del Congreso, en función del nivel de recordación de los ciudadanos, parece que están ofreciendo resultados: su difusión ha coincidido con un incremento en la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, los retos siguen siendo muy grandes: mantener este crecimiento; promover un mayor conocimiento sobre el trabajo legislativo; crear nuevas pautas para el posicionamiento mediático y resolver, paulatinamente, lo que aquí denominamos la ruptura entre la importancia del Congreso y las percepciones predominantes sobre el mismo.

- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**  
Iván H. Pliego Moreno

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez